

अध्याय 4

लेखाओं की गुणवत्ता और वित्तीय प्रतिवेदन व्यवहार

यह अध्याय पूर्णता, पारदर्शिता, माप और प्रकटीकरण के संबंध में निर्धारित वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं और निर्देशों के साथ अपने वित्तीय प्रतिवेदन व्यवहारों में राज्य सरकार के लेखों की गुणवत्ता और अनुपालन का एक विहंगावलोकन प्रस्तुत करता है।

प्रासंगिक और विश्वसनीय जानकारी के साथ एक सुदृढ़ आंतरिक वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली राज्य सरकार द्वारा कुशल और प्रभावी शासन में महत्वपूर्ण योगदान देती है। इस प्रकार वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं और निर्देशों के साथ-साथ इस तरह के अनुपालन की स्थिति पर प्रतिवेदन की समयबद्धता और गुणवत्ता का अनुपालन सुशासन की विशेषताओं में से एक है। अनुपालन और नियंत्रण पर प्रतिवेदन, यदि प्रभावी और संक्रियात्मक हो, तो रणनीतिक योजना और निर्णय लेने सहित सरकार को अपने बुनियादी जिम्मेदारियों को पूरा करने में सहायता करती है।

4.1 श्रम उपकर

श्रम और अन्य निर्माण कर्मों कल्याण उपकर नियम, 1998 की धारा 5 के अनुसार, ठेकेदारों से श्रम उपकर के रूप में एकत्र की गई राशि को श्रम कल्याण बोर्ड को हस्तांतरित किया जाना आवश्यक था।

वित्त लेखों के अनुसार, 2019-20 तक सरकारी योजनाओं का निष्पादन करने वाले ठेकेदारों से उपकर के रूप में ₹ 550.18 करोड़ एकत्रित किए गए। एकत्र किए गए उपकर को श्रम कल्याण बोर्ड निधि (अक्टूबर 2020) में हस्तांतरित नहीं किया गया जिससे संबंधित वर्षों (2008-20) के दौरान राजस्व अधिशेष में वृद्धि और राज्य के राजकोषीय घाटे में कमी दर्ज हुई और यह राज्य के बेहिसाब देनदारियों को दर्शाता है।

4.1.1 श्रम उपकर का लेखांकन और उपयोगिता

यह देखा गया कि श्रम कल्याण बोर्ड ने केवल 2012-13 तक के अपने लेखों को अंतिम रूप दिया था। तथापि, बोर्ड द्वारा 2019-20 तक प्रस्तुत निधि की प्राप्तियाँ और उपयोगिताएँ तालिका 4.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.1: बोर्ड द्वारा प्राप्त राशियों का विवरण और इसकी उपयोगिता

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सरकार द्वारा प्रदान सहायता-अनुदान राशि	बोर्ड द्वारा प्राप्त प्रत्यक्ष उपकर	कुल प्राप्ति	बोर्ड द्वारा योजनाओं पर व्यय ¹	स्थापना पर व्यय राशि	कुल व्यय	अनुपयोगिता शेष राशि
(1)	(2)	(3)	{(2+3)=4}	(5)	(6)	{(5+6)=7}	{(4-7)=8}
2015-16 तक	5.08	252.16	257.24	104.08	1.66	105.74	151.50
2016-17	0	70.26	70.26	48.33	1.29	49.62	20.64
2017-18	0	74.01	74.01	41.64	0.90	42.54	31.47
2018-19	0	90.19	90.19	59.19	0.89	60.09	30.10
2019-20	0	120.00	120.00	75.78	0.83	76.60	43.40
कुल	5.08	606.62	611.70	329.02	5.57	334.59	277.11

स्रोत: झारखण्ड भवन एवं अन्य निर्माण कर्मों कल्याण बोर्ड द्वारा प्रदत्त विवरणी।

2009-10 से 2019-20 के दौरान, ₹ 329.02 करोड़ कल्याणकारी योजनाओं पर खर्च किए गये, जबकि ₹ 5.57 करोड़ स्थापना पर व्यय किए गए। बोर्ड ने उपलब्ध धन का केवल 54.70 प्रतिशत ही उपयोग किया।

अनुशंसा 1: झारखण्ड भवन एवं अन्य निर्माण कर्मों कल्याण बोर्ड को ससमय वार्षिक लेखे तैयार करने तथा लेखापरीक्षा हेतु प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को इसके प्रस्तुतीकरण हेतु आवश्यक उठाना चाहिए।

अनुशंसा 2: झारखण्ड सरकार को यथासंभव श्रमिक कल्याण बोर्ड को श्रम उपकर का हस्तांतरण और उपलब्ध निधि की समुचित उपयोगिता सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि बोर्ड भवन निर्माण एवं अन्य दूसरे निर्माण कर्मियों की कार्यरत स्थिति के विकास एवं इन्हें पर्याप्त वित्तीय सहायता प्रदान करने के लक्ष्य को पूरा कर सके।

4.1.2 सरकारी लेखों के बाह्य नियामकों के कोष (₹ 35.98 करोड़)

(अ) भारत के संविधान का अनुच्छेद 266(1) बतलाता है कि राज्य सरकार द्वारा लिए गए समस्त ऋण एवं समस्त राजस्व प्राप्तियाँ राज्य के समेकित निधि के भाग होंगे। इसके आगे, अनुच्छेद 266(2) बतलाता है कि राज्य सरकार के पक्ष में अथवा इसके द्वारा प्राप्त अन्य लोक धन राज्य के लोक लेखे में सम्मिलित किया जाएगा।

विद्युत अधिनियम, 2003 की धारा 103 के प्रावधानों के साथ पठित धारा 180(2)(जी) द्वारा झारखण्ड सरकार को प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए झारखण्ड सरकार ने "झारखण्ड राज्य विद्युत विनियामक आयोग निधि विनियम,

¹ 22 योजनाएँ, झारखण्ड भवन एवं अन्य निर्माण कर्मों कल्याण बोर्ड द्वारा दिनांक 16.01.2020 को प्रदान किए गए विवरणी के अनुसार कल्याण बोर्ड के तहत चल रही हैं।

2009” बनाया। उपरोक्त प्रावधानों के संदर्भ में, सरकार ने सभी अनुज्ञप्ति, याचिका शुल्क, प्रसंस्करण शुल्क आदि के अनुदानों और ऋणों को जमा करने के लिए “झारखण्ड राज्य विद्युत नियामक आयोग (जे.एस.ई.आर.सी.) नामक एक कोष की स्थापना की। यह भी निर्णय लिया गया कि निधि को नामित राष्ट्रीयकृत बैंक में संचालित किया जायेगा।

2014-20 अवधि के जे.एस.ई.आर.सी. निधि के अभिलेखों के सत्यापन से यह पाया गया कि वर्ष 2014-15 के लिए जे.एस.ई.आर.सी. कोष का प्रारंभिक शेष ₹ 6.40 करोड़ था जिसमें 2014-20 के दौरान ₹ 32.90 करोड़ जमा किए गये और ₹ 18.24 करोड़ व्यय किया गया जिसके फलस्वरूप मार्च 2020 के अंत में कोष में ₹ 21.06 करोड़ शेष था।

इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा झारखण्ड राज्य विद्युत विनियामक आयोग निधि नियम 2009 में संविधान के अनुच्छेद 266(1) और 266(2) के प्रावधानों का पालन नहीं करने के कारण, 2014-15 से 2019-20 के दौरान जे.एस.ई.आर.सी. द्वारा ₹ 32.90 करोड़ की प्राप्तियाँ राज्य के लोक लेखा के बाहर रखी गयी थी। 2019-20 के अंत में, ₹ 21.06 करोड़ सरकारी लेखे से बाहर थे।

(ब) लघु खनन क्षेत्र को पुनर्जीवित करने के लिए पर्यावरण प्रबंधन कोष (ई.एम.एफ.) स्थापित किया जाना था, जिसमें लघु खनिज के प्रत्येक खनन पट्टाधारक को रॉयल्टी का एक प्रतिशत अंशदान जमा करना था, जिसका उपयोग वन, पर्यावरण और जलवायु के संरक्षण में किया जाना था।

खनन निदेशालय के अभिलेखों की जाँच के दौरान यह देखा गया कि सितम्बर 2018 से मार्च 2020 के दौरान ₹ 3.08 करोड़ की राशि रॉयल्टी के रूप एकत्र की गई और संविधान के अनुच्छेद 266(1) और 266 (2) के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए राज्य के लोक लेखा के स्थान पर वाणिज्यिक बैंक में जमा किया गया था। हालाँकि, ई.एम.एफ. से कोई भी राशि उन उद्देश्यों के लिए उपयोग नहीं की गई जिसके लिए इसे जमा किया गया था।

4.2 गैर-बजट उधार

राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पी.एस.यू.) एवं विशेष प्रयोजन माध्यम (एस.पी.बी.) द्वारा गैर-बजट उधार या तो स्पष्ट भुगतान होते हैं या फिर प्रत्याभूतियाँ और ये राज्य के आकस्मिक दायित्व होते हैं। राज्य पी.एस.यू./एस.पी.बी. द्वारा ऐसी कोई उधारी 2019-20 के दौरान प्रतिवेदित नहीं की गई।

4.3 राज्य कार्यन्वयन एजेंसियों को प्रत्यक्षतः हस्तांतरित धनराशि

केन्द्र सरकार विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों/गैर-सरकारी संगठनों को प्रत्यक्ष रूप से पर्याप्त धन/कोष हस्तांतरित करती है। चूँकि इन राशियों को राज्य बजट में नहीं लिया जाता है,

अतः ये राज्य सरकार के लेखों में परिलक्षित नहीं होते हैं। ये हस्तांतरण वित्त लेखे के खण्ड II के परिशिष्ट VI में प्रदर्शित किए जाते हैं।

31 मार्च 2014 तक, केन्द्र सरकार ने सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों में विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को जिन्हें महत्वपूर्ण माना गया सीधे वृहत मात्रा में निधि हस्तांतरित की थी। इन निधियों को राज्य के बजट/राज्य कोषागार प्रणाली में नहीं लिया गया था। इन निधियों के व्यय का उल्लेख राज्य के वित्त लेखे में नहीं किया जाता था। 2014-15 के दौरान, भारत सरकार ने केन्द्र प्रायोजित योजनाओं/अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से संबंधित समस्त सहायता को सीधे राज्य को जारी करने का निर्णय लिया, जिसके परिणामस्वरूप हस्तांतरण में 2013-14 में ₹ 2,601.80 करोड़ के सापेक्ष 2014-15 में घटकर ₹ 130.92 करोड़ हो गयी, जो आगे 2017-18 में पुनः बढ़कर ₹ 322.36 करोड़ हो गई। हालाँकि, 2017-18 से लगातार कमी के बाद राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों के लिए प्रत्यक्ष हस्तांतरण 2019-20 में ₹ 235.71 करोड़ था। राज्य के लेखों में कार्यान्वयन एजेंसियों को प्रत्यक्ष हस्तांतरण में से व्यय को नहीं दर्शाया जाता है। कुछ प्रमुख एजेंसियों को हस्तांतरित निधि के हस्तांतरण का विवरण तालिका 4.2 में दिया गया है।

तालिका 4.2: भारत सरकार द्वारा सीधे राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को हस्तांतरित की गई निधि

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	भारत सरकार के योजनाओं के नाम	कार्यान्वयन एजेंसियों के नाम	2019-20 में भारत सरकार द्वारा जारी राशि
1	सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना	उपायुक्त/जिला दण्डाधिकारी	82.50
2	अवसंरचना विकास एवं क्षमता विनिर्माण	इण्डो-दानिस टूल रूम	32.51
3	राष्ट्रीय एड्स एवं एसटीडी नियंत्रण कार्यक्रम	झारखण्ड राज्य एड्स नियंत्रण संस्थान	22.73
4	खुरपका-मुँहपका रोग एवं ब्रूसेल्लोसिस हेतु राष्ट्रीय पशु रोग नियंत्रण कार्यक्रम	पशु एवं भैंस विकास के लिए झारखण्ड राज्य कार्यान्वयन एजेंसी	15.01
5	सूचना प्रौद्योगिकी एवं इलेक्ट्रॉनिक्स विनिर्माण का संवर्धन एम.एस.आई.पी.एस ई.डी.एफ एवं विनिर्माण समूह	आदित्यपुर इलेक्ट्रॉनिक्स विनिर्माण समूह लिमिटेड	12.44
6	अन्य	विभिन्न एजेंसियाँ	70.52
कुल			235.71

स्रोत: राज्य लेखा (2019-20) के लिए लेखा-महानियंत्रक के सार्वजनिक/लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पी.एफ.एम.एस.) पोर्टल

4.4 स्थानीय निधि जमा

कुछ राज्य के पंचायती राज अधिनियमों में यह प्रावधान है कि जिला परिषद् (जि.प.), पंचायत समिति (पं.स.) और ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) क्रमशः जिला परिषद् निधि, पंचायत समिति निधि और ग्राम पंचायत निधि को बनाए रखेंगे (मुख्य शीर्ष 8448-स्थानीय निधि जमा के तहत लघु शीर्ष 109-पंचायत निकाय निधि) जिसमें अधिनियम के तहत प्राप्त या प्राप्त किए गए सभी धन और पी.आर.आई. द्वारा अन्यथा प्राप्त सभी राशि, यथा केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग के हिस्से के रूप में राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान और उनके अपने राजस्व जिसमें पंचायत के कर और गैर-कर प्राप्तियाँ सम्मिलित हैं, शामिल होंगे। अधिनियमों में यह भी परिकल्पना की गई है कि नगरपालिका द्वारा नगरपालिका निधि का आयोजन किया जाना है। इस अधिनियम के तहत प्राप्त या प्राप्त किए गए सभी धन और नगरपालिकाओं द्वारा अन्यथा प्राप्त सभी धन को मुख्य शीर्ष 8448-स्थानीय निधि जमा के तहत लघु शीर्ष 102-नगरपालिका निधि के अधीन रखा जाता है।

तालिका 4.3: स्थानीय निधि जमा

(₹ करोड़ में)

वर्ष		2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	
पंचायती राज संस्थाएँ	(8448-109)	प्रारंभिक शेष	197.68	183.88	212.71	309.67	364.38
		प्राप्तियाँ	72.6	143.53	181.74	128.99	124.60
		व्यय	86.4	114.7	84.78	74.28	150.86
		अंतिम शेष	183.88	212.71	309.67	364.38	338.12
शहरी स्थानीय निकाय	(8448-102)	प्रारंभिक शेष	944.37	1,535.71	2,003.17	1,870.03	1,959.09
		प्राप्तियाँ	1,073.55	1,159.19	1,122.21	915.05	1,252.93
		व्यय	482.21	691.73	1,255.35	825.99	1134.27
		अंतिम शेष	1,535.71	2,003.17	1,870.03	1,959.09	2,077.75

स्त्रोत: संबन्धित वर्षों के वित्त लेखे।

यह देखा गया कि 2019-20 में, पी.आर.आई. में निवल वृद्धि पिछले वर्ष की तुलना में काफी कम हो गई थी, जबकि, यू.एल.बी. में थोड़ी वृद्धि हुई।

4.5 उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब

उपयोगिता प्रमाण-पत्र के अप्रस्तुतीकरण का मतलब है कि प्राधिकारियों ने यह नहीं बताया है कि वर्षों से धन/निधि कैसे खर्च किया गया। इस बात का भी कोई आश्वासन नहीं है कि इन निधियों को प्रदान करने के अपेक्षित उद्देश्य प्राप्त किये गये हैं। यह अधिक महत्व रखता है कि क्या पूंजीगत व्यय के सहायता अनुदान के विरुद्ध उपयोगिता प्रमाण-पत्र लंबित है। चूँकि, उपयोगिता प्रमाण-पत्र का अप्रस्तुतीकरण दुर्विनियोग के जोखिम से भरा होता है, इसलिए यह जरूरी है कि राज्य सरकार इस पहलू की सूक्ष्मतापूर्वक निगरानी करे और संबंधित

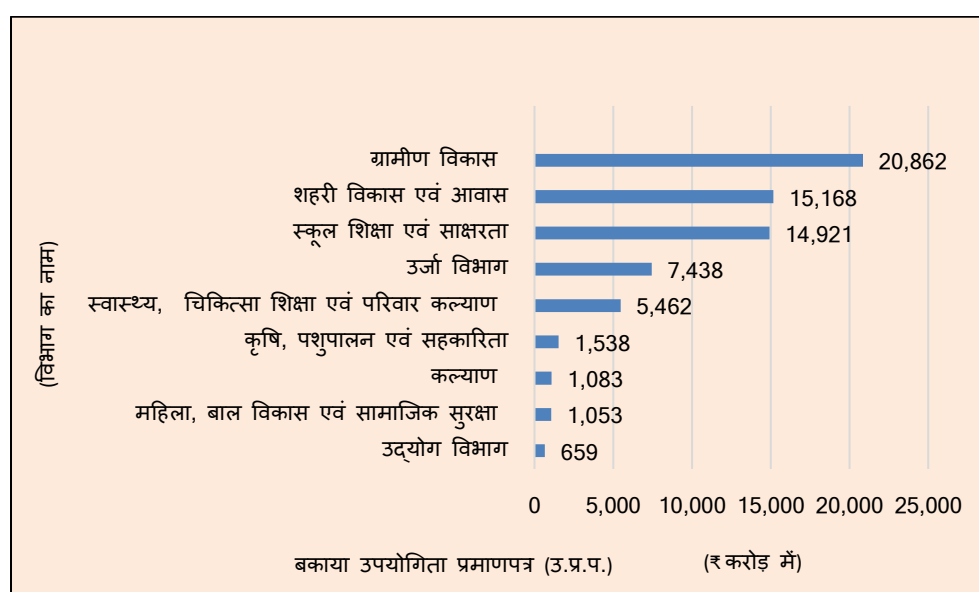
व्यक्तियों को समय पर उपयोगिता प्रमाण-पत्र जमा करने के लिए जवाबदेह बनाएँ।

झारखण्ड वित्तीय नियम (जे.एफ.आर) यह निर्धारित करता है कि विभागीय अधिकारियों को अनुदानग्राही से उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यू.सी.) प्राप्त करना चाहिए और सत्यापन के बाद, प्रधान महालेखाकार (लेखा और हकदारी), झारखण्ड को अनुदान के आहरण के 12 महीने के भीतर इन्हें अग्रेषित करना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2018-19 तक भुगतान किए गए ₹ 69,702.99 करोड़ के अनुदान से संबंधित 29,358 उपयोगिता प्रमाण-पत्र मार्च 2020 के अंत तक बकाया थे। इन उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का एक महत्वपूर्ण हिस्सा पाँच विभागों अर्थात् ग्रामीण विकास विभाग (₹ 20,861.54 करोड़ के 2,468 यू.सी.), शहरी विकास विभाग (₹ 15,167.62 करोड़ के 7,959 यू.सी.), स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग (₹ 14,920.86 करोड़ के 3,942 यू.सी.), ऊर्जा विभाग (₹ 7,437.84 करोड़ के 82 यू.सी.) तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (₹ 5,462.37 करोड़ के 610 यू.सी.) के विरुद्ध बकाया था।

वर्ष 2018-19 और 2019-20 के दौरान, ₹ 17,975.81 करोड़ और ₹ 19,191.46 करोड़ के कुल सहायता अनुदान में से क्रमशः ₹ 8,446.82 करोड़ और ₹ 7,079.39 करोड़ की राशि प्राधिकरणों और निकायों को पूँजीगत संपत्ति बनाने के लिए दी गई थी। हालाँकि, पूँजीगत संपत्ति के सृजन के संबंध में प्राधिकरणों द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यू.सी.) प्रस्तुत नहीं किया गया था। फलस्वरूप, पूँजीगत संपत्ति के सृजन का पता नहीं लगाया जा सका।

चार्ट 4.1: प्रमुख अनुदानों के संबंध में बकाया यू.सी.



31 मार्च, 2020 तक बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्रों (यू.सी.) की संख्या और राशि तालिका 4.4 में दर्शायी गयी है।

तालिका 4.4: उपयोगिता प्रमाण-पत्र के प्रस्तुतीकरण में बकाया

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष		वृद्धि		समाशोधन		देय प्रस्तुति	
	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि	संख्या	राशि
2016-17 तक	17,048	28,205.67	5,019	17,481.36	668	6,571.50	21,399	39,115.53
2017-18	21,399	39,115.53	4,219	19,545.33	515	6,114.69	25,103	52,546.17
2018-19*	25,103	52,546.17	4,483	17,435.44	228	278.62	29,358	69,702.99

*2018-19 के दौरान संवितरित किए गए जी.आई.ए. के लिए यू.सी. 2019-20 के अवधि के लिए देय हुए।

तालिका 4.5: बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र का वर्ष-वार विभाजन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपयोगिता प्रमाणपत्र की संख्या	राशि
2010-11 तक	2,192	966.40
2011-12	494	273.38
2012-13	945	1,141.17
2013-14	1,333	1,518.08
2014-15	2,134	5,354.78
2015-16	8,907	9,574.60
2016-17	4,873	14,501.49
2017-18	3,997	18,937.65
2018-19	4,483	17,435.44
कुल	29,358	69,702.99

आगे, अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2019-20 के अंत में अनुदान संख्या 56-ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज विभाग), झारखण्ड, राँची के मुख्य शीर्ष 2515 के विरुद्ध ₹ 7,150.44 करोड़ के 1,831 यू.सी. बकाया थे। बकाया यू.सी. का वर्ष-वार संख्या और राशि तालिका 4.6 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.6: मुख्य शीर्ष 2515 के अधीन बकाया यू.सी. का वर्ष-वार विभाजन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जारी कुल अनुदान		प्रस्तुत की गई यू.सी.		बकाया यू.सी.	
	अनुदानों की संख्या	राशि	अनुदानों की संख्या	राशि	अनुदानों की संख्या	राशि
2016-17 तक	2,723	4,932.25	1,327	2,338.80	1,396	2,593.44
2017-18	155	1,293.56	4	0.53	151	1,293.03
2018-19	111	774.08	4	0.31	107	773.77
2019-20	177	2,490.20	00	00	177	2,490.20
कुल	3,166	9,490.09	1,335	2,339.64	1,831	7,150.44

जी.आई.ए. विपत्र के विरुद्ध यू.सी. की अप्राप्ति अपेक्षित उद्देश्य के लिए अनुदान की उपयोगिता के प्रस्तुतीकरण समय पर सुनिश्चित करने के लिए नियमों और

प्रक्रियाओं का पालन करने में विभागीय अधिकारियों की विफलता को इंगित करता है। यू.सी. का अधिक विलम्बन निधि के दुरुपयोग और धोखाधड़ी के जोखिम से भरा होता है। विभाग द्वारा यू.सी. अप्रस्तुतीकरण के कारण नहीं बताए गए।

अनुशंसा 3: वित्त विभाग को निर्धारित समय सीमा के अन्दर लंबित उपयोगिता प्रमाण-पत्रों (यू.सी.) को जमा करने के लिए पहल करनी चाहिए। अनुदान जारी करने वाले प्रशासनिक विभाग को अनुदान आदेशों में निर्धारित समय से अधिक समय से लम्बित उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को एकत्रित करने के लिए ज़िम्मेवार ठहराया जाना चाहिए। वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि व्यतिक्रमी अनुदानग्राही को आगे अनुदान जारी नहीं हो। सरकार को ऐसे अधिकारियों पर उचित कार्रवाई की पहल करनी चाहिए, जो उपयोगिता प्रमाण-पत्र समय पर प्रस्तुत न करते हों।

4.6 संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र

झारखण्ड कोषागार संहिता (जे.टी.सी.), 2016 यह निर्धारित करता है कि जब बिना संलग्न वाउचर के संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों पर कोषागार से अग्रिम के रूप में आकस्मिक निधि आहरित की जाती है, तो उप-वाउचर से समर्थित और नियंत्रक अधिकारी (सी.ओ.) द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित संबंधित विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्र को ए.सी. विपत्र के आहरण की तिथि से छः माह के भीतर प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। 31.03.2020 तक लंबित डी.सी. विपत्रों की वर्ष-वार विवरण तालिका 4.7 में दी गयी है।

तालिका 4.7: ए.सी. विपत्रों के विरुद्ध डी.सी. विपत्रों के जमा करने की वर्ष-वार प्रगति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष		जोड़		निष्पादन		अंतिम शेष	
	सं.	राशि	सं.	राशि	सं.	राशि	सं.	राशि
2017-18	17,489	4,143.05	335	1,209.12	96	876.43	17,728	4,475.74
2018-19	17,728	4,475.74	243	1,061.32	52	699.96	17,919	4,837.10
2019-20	17,919	4,837.10	330	2,168.00	30	560.66	18,219	6,444.44

राज्य के 15 विभागों ने वित्तीय वर्ष 2019-20 के दौरान 330 संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों पर सरकारी लेखों से ₹ 2,168 करोड़ आहरित किए, लेकिन वित्तीय वर्ष के समापन से पूर्व ₹ 1,607.34 करोड़ के 300 विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्रों को जमा नहीं किया गया। अतः यह सुनिश्चित नहीं होता है कि वित्तीय वर्ष के दौरान ₹ 1,607.34 करोड़ की राशि वास्तव में उसी प्रयोजन के लिए खर्च की गयी, जिसके लिए इसे विधानमण्डल द्वारा अनुमोदित/अधिकृत किया गया था। यह वर्ष 2019-20 में व्यय की संभावित

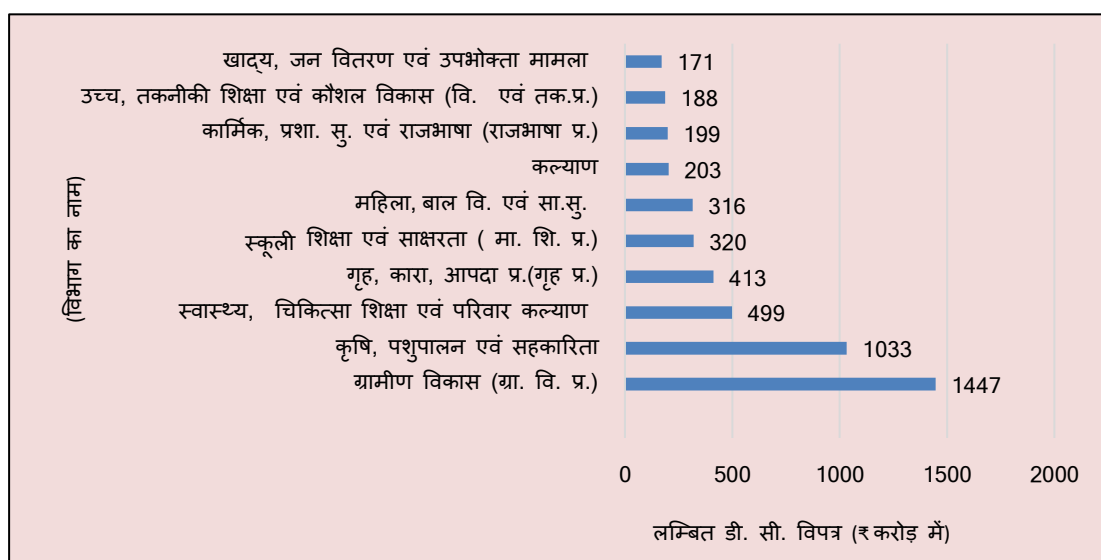
अत्योक्ति के रूप में परिलक्षित हुई।

इसके अतिरिक्त, 2018-19 तक आहरित ₹ 4,837.10 करोड़ की राशि वाले 17,909 ए.सी. विपत्र 31 मार्च 2020 तक लम्बित थे। अग्रिम आहरित की गयी और लेखांकन नहीं किया गया जिससे उपव्यय/गबन/दुर्विनियोग आदि की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।

2019-20 में ए.सी. विपत्रों पर आहरित किए गए ₹ 2,168 करोड़ में से ₹ 263.68 करोड़ मार्च 2020 में आहरित किए गए। मार्च 2019 में ए.सी. विपत्रों (₹ 62 करोड़) के आहरण की तुलना में मार्च 2020 में ए.सी. विपत्रों का आहरण हुआ। मार्च 2020 में ए.सी. विपत्रों के माध्यम से महत्वपूर्ण व्यय इंगित करता है कि आहरण मुख्य रूप से बजट को समाप्त करने के लिए था और यह अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण को प्रकट करता है।

अधिकतम राशि वाले लंबित डी.सी. विपत्रों वाले विभागों को तुलनात्मक विवरणी के साथ चार्ट 4.2 में दिखाया गया है।

चार्ट 4.2: प्रमुख विभागों के संदर्भ में लंबित डी.सी. विपत्र



आगे, अनुदान संख्या 56-ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज प्रभाग), झारखण्ड, राँची के अभिलेखों की जाँच से पता चलता है कि 2003-20 की अवधि के दौरान आहरित ₹ 214.15 करोड़ के 367 संक्षिप्त आकस्मिक (ए.सी.) विपत्रों में से केवल ₹ 70.18 करोड़ के 80 विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्र विभाग द्वारा जमा किये गये थे और दिसंबर 2020 तक ₹ 143.96 (67.22 प्रतिशत) के 287 डी.सी. विपत्र बकाया था। यह भी देखा गया कि ₹ 140.50 करोड़ के 278 विस्तृत आकस्मिक (डी.सी.) विपत्र मुख्य शीर्ष 2515 के तहत पाँच वर्ष से अधिक समय से लंबित थे।

ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज प्रभाग) झारखण्ड, राँची के आठ नमूना-जाँचित जिलों में ₹ 52.06 करोड़ के डी.सी. विपत्र, 2003-20 की अवधि के दौरान ए.सी. विपत्रों के आहरण के विरुद्ध लंबित था, जो तालिका 4.8 में वर्णित है।

तालिका 4.8: बकाया डी.सी. विपत्रों को दर्शाती विवरणी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	जिला	अवधि	बकाया ए.सी. विपत्र	
			सं.	राशि
1	राँची	2003-04 से 2019-20	57	30.07
2	गुमला	2010-11	01	0.29
3	हजारीबाग	2003-04 से 2015-16	04	6.79
4	बोकारो	2005-06 से 2015-16	10	3.81
5	धनबाद	2005-06 से 2016-17	18	5.64
6	पूर्वी सिंहभूम	2003-04 से 2009-10	03	0.48
7	सरायकेला-खरसावाँ	2003-04 से 2010-11	16	2.65
8	पश्चिमी सिंहभूम	2010-11	09	2.33
कुल			118	52.06

खनन और भू-विज्ञान विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चलता है कि 2001-20 की अवधि के दौरान मुख्य शीर्ष 2853 के तहत आहरित ₹ 1.90 करोड़ के ए.सी. विपत्रों में से ₹ 0.31 करोड़ के डी.सी. विपत्र दिसम्बर, 2020 तक जमा नहीं किये गये थे। विवरण परिशिष्ट 4.1 में दिए गए हैं।

ए.सी. विपत्रों पर धन राशि का आहरण और निर्धारित समय के भीतर डी.सी. विपत्रों को जमा नहीं करने से न केवल वित्तीय अनुशासन भंग होता है, बल्कि लोक धन के दुर्विनियोजन और गलत तरीके से इस्तेमाल के जोखिम को बढ़ाता है। इसके अलावा, वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन ए.सी. विपत्रों पर धन का आहरण लोक धन के दुरुपयोग के जोखिम से भरा होता है।

4.7 डी.सी. विपत्रों के प्रस्तुति में विलम्ब

अनुदान संख्या 56 के तहत ग्रामीण विकास विभाग (पंचायती राज प्रभाग), झारखण्ड के अभिलेखों की जाँच से पता चलता है कि 2000-17 के दौरान (मुख्य शीर्ष- 2515, 2015 और 3451) आहरित किए गए ए.सी. विपत्रों के विरुद्ध ₹ 37.42 करोड़ के डी.सी. विपत्र प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को दो दिन से लेकर 104 महीने तक के विलम्ब के साथ प्रस्तुत किया गया जिसके लिए विभाग द्वारा कोई विशेष कारण प्रदान नहीं किया गया।

इसके अलावा, आठ नमूना-जाँचित जिलों में से सात जिलों में वर्ष 2000-16 के दौरान आहरित ए.सी. विपत्रों के विरुद्ध ₹ 13.23 करोड़ के डी.सी. विपत्र एक माह से लेकर 104 महीनों तक के विलम्ब के साथ प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हक.) को प्रस्तुत किये गये थे, जैसा कि तालिका 4.9 में वर्णित है।

तालिका 4.9: विलम्ब से प्रस्तुत डी.सी. विपत्रों को दर्शाने वाली विवरणी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	जिला	अवधि	विलम्ब से जमा डी.सी. विपत्र		विलम्ब (महीने में)
			सं.	राशि	
1	राँची	2005-06 से 2015-16	13	8.23	1 से 80
2	गुमला	2000-01 से 2003-04	04	0.30	24 से 104
3	धनबाद	2010-11 से 2011-12	02	1.09	32 से 48
4	पूर्वी सिंहभूम	2003-04 और 2010-11	02	2.78	58 से 79
5	सरायकेला- खरसावाँ	2010-11 और 2014-15	02	0.08	19 से 71
6	पश्चिम सिंहभूम	2008-09 और 2010-11	02	0.66	01 से 50
7	बोकारो	2014-15	01	0.09	01
कुल			26	13.23	

ए.सी. विपत्रों पर धन राशि का आहरण और निर्धारित समय के भीतर डी.सी. विपत्रों को जमा नहीं करने से न केवल वित्तीय अनुशासन भंग होता है, बल्कि लोक धन के दुर्विनियोजन और गलत तरीके से इस्तेमाल के जोखिम को बढ़ाता है।

अनुशंसा 4: वित्त विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि निर्धारित समय से अधिक समय से लम्बित सभी ए.सी. विपत्र एक समयबद्ध तरीके से समायोजित हो तथा यह भी सुनिश्चित करें कि ए.सी. विपत्रों का आहरण सिर्फ बजट को समाप्त करने के लिए न हो।

4.8 व्यक्तिगत बही खाता

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 174 के अनुसार, राशि कोषागार से तब तक आहरित नहीं की जानी चाहिए जब तक कि यह त्वरित भुगतान के लिए आवश्यक न हो।

वर्ष 2019-20 के मुख्य शीर्ष 8448-स्थानीय निधियों के जमा के अधीन लघु शीर्ष में लेन-देन से संबंधित वित्त लेखे एवं वाउचर स्तरीय कंप्यूटरीकरण (वी.एल.सी.) डाटा की समीक्षा से पता चलता है कि 31 मार्च 2020 तक राज्य सरकार के विभिन्न अभिकरणों (एजेंसियों) द्वारा 172 व्यक्तिगत बही खाता (पी.एल.ए.) संचालित थे।

पी.एल.ए. में शेष का वर्ष-वार विवरण तालिका 4.10 में दी गयी है।

तालिका 4.10: व्यक्तिगत बही खाता में निधि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ	संवितरण	अंतिम शेष
2016-17	5,217.97	8,406.87	4,136.44	9,488.40
2017-18	9,488.40	12,694.02	8,979.76	13,202.66
2018-19	13,202.66	9,875.32	8,730.74	14,347.24
2019-20	14,347.24	10,447.62	11,088.27	13,706.59

तालिका 4.10 से यह स्पष्ट है कि प्रत्येक वर्ष, 2019-20 को छोड़कर, पी.एल.ए. में पर्याप्त राशि जोड़ी गई, जिससे अंत शेष में तीव्र वृद्धि हुई।

वर्ष 2019-20 के दौरान, संवितरण प्राप्तियों से ₹ 640.65 करोड़ अधिक था। हालांकि, सरकार के प्रत्यक्ष नियंत्रण से परे समेकित निधि के बाहर, ₹ 13,706.59 करोड़ की एक वृहत राशि रखी गई थी, जो बजटीय नियंत्रण प्रणाली के प्रावधानों के प्रतिकूल है।

इसके अलावा, झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 334 में कहा गया है कि प्रशासक प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में सभी व्यक्तिगत जमा खातों की समीक्षा करेंगे। लगातार दो वित्तीय वर्षों के बाद से अव्ययित रही राशि को आगे नहीं खर्च किया जाना चाहिए और शेष राशि को संबंधित उसी सेवा शीर्ष को व्यय में कमी के रूप में हस्तांतरित किया जाना चाहिए जहाँ से राशि आहरित किया गया था।

14 प्रशासकों के पी.एल. खातों की नमूना-जाँच में पता चला कि आठ प्रशासकों ने उपरोक्त नियमों का पालन नहीं किया और ₹ 19.13 करोड़ के अव्ययित राशि को तीन साल से अधिक अवधि तक पी.एल. खातों में अवरूद्ध रखा। विवरण तालिका 4.11 में दिया गया है।

तालिका 4.11: पी.एल. खातों में तीन वर्षों से अधिक समय से अवरूद्ध राशि

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	अंतिम शेष	पी.एल. खातों में तीन वर्षों से अधिक समय से रखी गई राशि
1	जिला परिषद, खूँटी	0.88	0.52
2	जिला परिषद, धनबाद	12.12	2.35
3	जिला परिषद, लोहरदगा	1.13	0.53
4	जिला परिषद, जामताड़ा	2.55	0.85
5	जिला समाज कल्याण पदाधिकारी, राँची	4.39	4.39
6	जिला परिषद, राँची	16.58	8.57
7	जिला परिषद, बोकारो	2.43	1.91
8	जिला परिषद, सरायकेला-खरसावाँ	18.43	0.01
कुल		58.51	19.13

लंबे समय से पी.एल.ए. में पड़ी रही अव्ययित शेष और वित्त वर्ष के समाप्त होने से पूर्व समेकित निधि में हस्तांतरित नहीं किया जाना न केवल वित्तीय नियमों का उल्लंघन था, बल्कि लोक धन के दुरुपयोग, धोखाधड़ी एवं दुर्विनियोजन के जोखिम को भी बढ़ाता है।

अनुशंसा 5: वित्त विभाग को सभी व्यक्तिगत बही खातों की समीक्षा करनी चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इन व्यक्तिगत बही खातों में रखी गयी सभी अनावश्यक राशियाँ तत्काल समेकित निधि में जमा करायी जाए। अग्रतर, वित्त विभाग को वित्तीय नियमावलियों में सन्निहित निर्देशों को दुहराने और नियमावली का अनुसरण करने में विफल रहने वाले विभागीय अधिकारियों के विरुद्ध समुचित कार्रवाई सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

4.9 व्यक्तिगत जमा खाता

झारखण्ड कोषागार संहिता नियम 328 से 330 यह प्रावधान करता है कि व्यक्तिगत जमा (पी.डी.) खाता वित्त विभाग की सहमति से और महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा प्राधिकृत किए जाने के पश्चात कोषागार में खोले जा सकते हैं। विशिष्ट उद्देश्यों के लिए आवश्यक धन राशि जमा करने के लिए और वित्त विभाग के प्राधिकरण के अनुसार निर्दिष्ट अवधि के लिए पी.डी. खाते खोले जाते हैं। ऐसी अवधि की समाप्ति के बाद कोषागार अधिकारी वित्त विभाग के साथ-साथ महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) की पूर्व अनुमति से खाते को बन्द करेगा।

वित्त विभाग ने सभी जिलों के कोषागार अधिकारियों को दिसम्बर 2019 में जिला भूमि अधिग्रहण अधिकारियों के नाम से पी.डी. खाते खोलने का निर्देश दिया। तदनुसार, भूमि अधिग्रहण मुआवजा निधि जमा करने के लिए 22 पी.डी. खाते खोले गए। ये सभी खाते कार्यरत हैं और 2019-20 के दौरान इन खातों में ₹ 1,520.74 करोड़ जमा किए गए। इन खातों में कुल जमा राशि में से वित्तीय वर्ष के अंत में ₹ 1,155.66 करोड़ शेष रखते हुए वर्ष के दौरान ₹ 365.08 करोड़ संवितरित किए गये।

4.10 लघुशीर्ष 800 का निरंतर उपयोग

अन्य प्राप्तियों अन्य व्यय से संबंधित लघु शीर्ष 800 केवल तब संचालित किया जाना चाहिए जब खातों में उपयुक्त लघु शीर्ष प्रदान नहीं किया गया हो। लघु शीर्ष 800 के नियमित संचालन को हतोत्साहित किया जाना चाहिए, क्योंकि यह खातों को अपारदर्शी बनाता है।

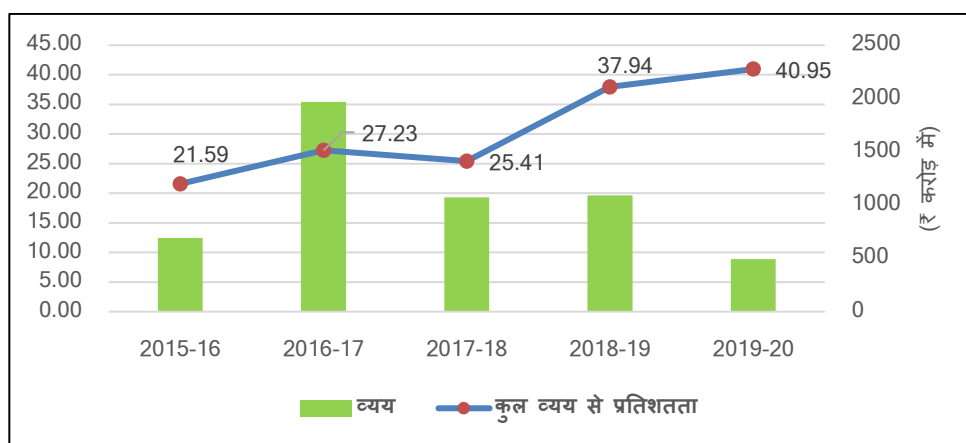
वर्ष 2019-20 के दौरान, सात मुख्य शीर्षों में लघुशीर्ष “800-अन्य व्यय” के तहत ₹ 526.35 करोड़ दर्ज किए गए जिसमें से ₹ 494.65 करोड़ (कुल व्यय ₹ 1,207.80 का 40.95 प्रतिशत) के व्यय (प्रत्येक मामले में कुल व्यय का 10 प्रतिशत से अधिक) तीन मुख्य शीर्षों के अधीन दर्ज किए गए। विवरण तालिका 4.12 में दिए गए हैं।

तालिका 4.12: वित्तीय वर्ष के दौरान लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय के अधीन दर्ज किए गए महत्वपूर्ण व्यय

(₹ करोड़ में)

मुख्य शीर्ष	विवरण	लघु शीर्ष 800 के अधीन व्यय	कुल व्यय	प्रतिशत
4047	अन्य राजकोषीय सेवाओं पर पूँजी परिव्यय	42.66	62.79	67.94
4701	मध्यम सिंचाई पर पूँजी परिव्यय	386.99	749.34	51.64
2053	जिला प्रशासन	65.00	395.67	16.43
कुल		494.65	1,207.80	40.95

चार्ट 4.3: 2015-20 के दौरान लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय का संचालन



इसी प्रकार, 46 मुख्य शीर्ष में लघुशीर्ष “800-अन्य प्राप्तियाँ” के अधीन ₹ 1,401.43 करोड़ दर्ज किया गया था, जिनमें से 27 मुख्य शीर्ष के अधीन ₹ 1,168.30 करोड़ (इन शीर्षों में ₹ 3,032.99 करोड़ के कुल प्राप्तियों का 38.52 प्रतिशत) की राजस्व प्राप्तियाँ (प्रत्येक मामले में कुल प्राप्तियों का 10 प्रतिशत से अधिक) लघुशीर्ष 800-अन्य प्राप्तियाँ के अधीन वर्गीकृत किए गए थे। 14 मुख्य शीर्षों में, राशि 61.50 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच बहुदेशीय लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत दर्ज किए गए। विवरण परिशिष्ट 4.2 में दिये गए हैं।

4.11 प्रमुख उंचंत, कर्ज, जमा और प्रेषण शीर्षों के अधीन बकाया शेष

उंचंत शीर्ष तब संचालित किए जाते हैं जब प्रकृति या अन्य कारणों से सूचना की कमी के कारण प्राप्तियों और भुगतान का लेन-देन खातों के अंतिम शीर्ष में दर्ज नहीं किया जा सकता है। इन लेखा शीर्षों को अंततः नकारात्मक डेबिट या नकारात्मक क्रेडिट द्वारा निष्पादित किया जाता है, जब उनके अधीन राशि को उनके संबंधित अंतिम लेखा शीर्षों में दर्ज किए जाते हैं। वर्ष के अंत तक अनिष्पादित बचे हुए उंचंत शेष उस वर्ष के सरकार की प्राप्तियों और व्यय के सटीक प्रतिबिंब पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं। राज्य की उंचंत शेष की स्थिति तालिका 4.13 में इंगित की गई है।

तालिका 4.13: उंचंत शीर्ष- 8658 के तहत शेष की स्थिति

(₹ करोड़ में)

लघु शीर्ष के नाम	2016-17		2017-18		2018-19		2019-20	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-वेतन एवं लेखा कार्यालय उंचंत	46.06	24.77	70.90	45.38	150.67	138.66	307.46	309.99
शुद्ध	डेबिट 21.29		डेबिट 25.52		डेबिट 12.01		क्रेडिट 2.53	
102-उंचंत लेखा (सिविल)	160.19	11.59	196.54	17.27	28.67	23.33	34.22	26.72
शुद्ध	डेबिट 148.60		डेबिट 179.27		डेबिट 5.34		डेबिट 7.50	

तालिका 4.14: प्रेषण शीर्ष-8782 के अंतर्गत शेष की स्थिति

(₹ करोड़ में)

मुख्य शीर्ष 8782- नकद प्रेषण								
102-पी.डब्ल्यू प्रेषण	16,750.50	16,721.19	26,822.84	26,889.20	37,102.27	37,220.48	47,673.38	47,785.72
शुद्ध	डेबिट 29.31		क्रेडिट 66.36		क्रेडिट 118.21		क्रेडिट 112.34	
103-वन प्रेषण	583.85	584.50	974.89	975.36	1,291.04	1,291.68	1,831.09	1,832.93
शुद्ध	क्रेडिट 0.65		क्रेडिट 0.47		क्रेडिट 0.64		क्रेडिट 1.84	

स्रोत : झारखण्ड सरकार का वित्त लेखा

इन शीर्षों के अधीन शेषों के आशय नीचे दिए गए हैं।

• **वेतन एवं लेखा कार्यालय (पी.ए.ओ.) उचंत**

इस शीर्ष के तहत बकाया डेबिट शेष राशि उन भुगतानों का प्रतिनिधित्व करती है जो केन्द्र सरकार के विभागों के पी.ए.ओ. की ओर से प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) झारखण्ड द्वारा निष्पादित किए गए जिसे वापस किया जाना शेष है। बकाया क्रेडिट शेष राज्य सरकार की ओर से पी.ए.ओ. द्वारा किए गए भुगतान का प्रतिनिधित्व करते हैं जिसे प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को समायोजित करना शेष है। यह देखा गया कि निवल शेष 2017-18 के डेबिट ₹ 25.52 करोड़ से परिवर्तित होकर 2019-20 में क्रेडिट ₹ 2.53 करोड़ हो गया। इस शीर्ष (₹ 2.53 करोड़) के तहत निवल क्रेडिट बैलेंस के निपटान पर, राज्य सरकार का नकद शेष उस स्तर तक कम हो जाएगा।

• **उचंत लेखा (सिविल)**

इस लघु शीर्ष को प्राप्तियों को अभिलेखित करने के लिए क्रेडिट और व्यय के लिए डेबिट किया जाता है और प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) द्वारा समर्थित दस्तावेजों की प्राप्ति पर निष्पादित की जाती है। इस मद के निष्पादन पर नकद शेष राशि पर कोई प्रभाव नहीं होता है। 2017-18 से 2019-20 के दौरान इस उचंत शीर्ष के तहत शुद्ध शेष (नेट बैलेंस) डेबिट ₹ 5.34 करोड़ से डेबिट ₹ 179.27 करोड़ के बीच घटता-बढ़ता रहा।

लेखा अधिकारियों के खातों के बीच नकद प्रेषण और समायोजन की समीक्षा से पता चला कि मार्च 2020 के अंत में ₹ 112.34 करोड़ का क्रेडिट शेष पारगमन में था।

4.12 विभागीय आंकड़ों का असमाशोधन

बजट अनुदान के भीतर व्यय का प्रभावी नियंत्रण और इनके लेखे की सटीकता सुनिश्चित करने हेतु विभाग के नियंत्रण अधिकारियों को सक्षम करने के लिए राज्य वित्तीय नियम कहता है कि वित्तीय वर्ष के दौरान उनके बही-खातों में दर्ज किए गये प्राप्त एवं व्यय को प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के बही खातों में दर्ज आँकड़ों से प्रत्येक माह समाशोधित किया जाना चाहिए।

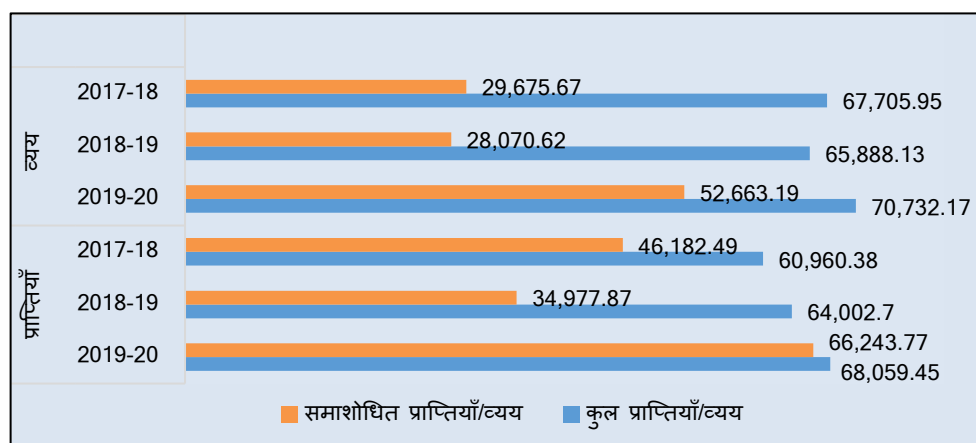
बजट नियमावली का नियम 134 बतलाता है कि नियंत्रक अधिकारी को विभागीय लेखे को मासिक आधार पर प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के बही खातों से समाशोधित करने की व्यवस्था करनी चाहिए।

प्रत्येक वर्ष, प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) बजट नियंत्रक अधिकारी को प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के बही खातों से प्राप्तियों एवं व्यय के इनके मासिक एवं त्रैमासिक आँकड़ों के समाशोधन हेतु बिहार बजट नियमावली (यथा झारखण्ड द्वारा अंगीकृत) की आवश्यकताओं की पुनरावृत्ति करते हैं।

प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के बही खातों से राज्य के प्राप्तियों एवं व्यय के असमाशोधन के नियमित प्रतिवेदन के पश्चात, कुछ हद तक इसमें परिवर्तन देखा गया और यह पाया कि 2018-19 के 45.35 प्रतिशत के सापेक्ष 2019-20 के दौरान विभागीय अधिकारियों द्वारा राज्य के कुल प्राप्तियों (₹ 68,059.45 करोड़) के 97.33 प्रतिशत (₹ 66,243.77 करोड़) का समाशोधन प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के बही खातों से किया गया। इसी प्रकार, कुल व्यय ₹ 70,732.17 करोड़ में से, 2018-19 के 57.40 प्रतिशत के सापेक्ष 2019-20 के दौरान विभागीय अधिकारियों द्वारा 74.45 प्रतिशत (₹ 52,663.19 करोड़) का समाशोधन किया गया।

चूँकि, राशि का समाशोधन वार्षिक लेखे में प्राप्ति और व्यय के आँकड़ों का उचित आश्वासन प्राप्त करने का एक प्रमुख स्रोत है, इसलिए 100 प्रतिशत समाशोधन का लक्ष्य अभी भी हासिल किया जाना शेष है।

चार्ट 4.4: तीन वर्षों 2017-20 के दौरान समाशोधन की स्थिति



4.13 नकद शेष का समाशोधन

महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के बही-खातों में दर्ज राज्य के नकद शेष और भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा बताई गई नकद शेष के बीच कोई अंतर नहीं होना चाहिए।

लेखे में दर्शाए गए आँकड़ों {₹ 54.14 करोड़ (क्रेडिट)} और भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सूचित आँकड़ों {₹ 12.45 करोड़ (डेबिट)} के बीच ₹ 41.69 करोड़ (निवल

क्रेडिट) का अंतर था। समाशोधन एवं आवश्यक सुधार हेतु 2019-20 के दौरान ₹ 40.08 करोड़ (निवल क्रेडिट) के अंतर को प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), झारखण्ड द्वारा भारतीय रिजर्व बैंक, राँची से संपर्क किया गया। इसके अलावा, अक्टूबर 1987 से पूर्व अवधि की शेष राशि ₹ 1.61 करोड़ (डेबिट) भी भारतीय रिजर्व बैंक, नागपुर में समाशोधन के अधीन है।

4.14 लेखा मानकों का अनुपालन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 150 के अनुसार, भारत के राष्ट्रपति, संघ और राज्यों के लेखों के प्रारूप भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के परामर्श से निर्धारित कर सकते हैं। आगे, भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक ने 2002 में सरकारी लेखांकन और वित्तीय प्रतिवेदन के लिए मानक तैयार करने, जवाबदेही तंत्र को बढ़ाने के लिए एक सरकारी लेखांकन मानक सलाहकार बोर्ड (जी.ए.एस.ए.बी.) की स्थापना की। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के परामर्श से, भारत के राष्ट्रपति ने अब तक तीन भारतीय सरकारी लेखांकन मानक (आई.जी.ए.एस.) अधिसूचित किए हैं।

तालिका 4.15: लेखा मानकों का अनुपालन

क्र. सं.	लेखांकन मानक	आई.जी.ए.एस. का सार	राज्य सरकार द्वारा अनुपालन	कमी का प्रभाव
1.	आई जी.ए. एस.-1 सरकार द्वारा दी गई गारंटियाँ - प्रकटीकरण आवश्यकताएँ	इस मानक का उद्देश्य संघ, राज्य सरकार और केंद्र शासित सरकार (विधान सभा सहित) द्वारा दी गई गारंटियों के संबंध में इस तरह की गारंटियों को एकरूप और पूर्ण प्रकटीकरण सुनिश्चित करने के लिए संबंधित वित्तीय विवरणी में प्रकटीकरण मानदंड निर्धारित करना है।	अनुपालन किया गया (वित्त लेखा के विवरणी-9 और 20)	कोई कमी नहीं
2.	आई.जी.ए.एस-2 सहायता अनुदान का लेखांकन एवं वर्गीकरण	इस मानक को अनुदानग्राही के साथ साथ अनुदानदाता (गारंटर) के रूप में सरकार के वित्तीय विवरणी में सहायता-अनुदान के लेखांकन और वर्गीकरण के सिद्धांत निर्धारित करना है। यह मानक सरकार के वित्तीय विवरणी में उचित माध्यम से सहायता-अनुदान के लेखांकन और वर्गीकरण के उचित सिद्धांतों के निर्धारण का लक्ष्य रखता है।	अनुपालन किया गया (वित्त लेखा का विवरणी 10)	कोई कमी नहीं
3.	आई.जी.ए.एस.-3 सरकार द्वारा ली गई ऋण एवं अग्रिम	इस मानक का उद्देश्य पूर्ण, सटीक और एक समान लेखांकन प्रथाओं को सुनिश्चित करने तथा सर्वोत्तम अंतर्राष्ट्रीय प्रथाओं के अनुरूप सरकार द्वारा दिये गए ऋण और अग्रिम पर पर्याप्त प्रकटीकरण सुनिश्चित करने के लिए संघ और राज्य सरकारों द्वारा इनके अपने वित्तीय विवरणों में लिए गए ऋण और अग्रिमों की मान्यता, माप, मूल्यांकन और प्रतिवेदन के मानदंडों को दिखलाना है।	आंशिक अनुपालन किया गया (वित्त लेखा का विवरणी 7 एवं 18) प्रचलित और असाधारण लेन-देन में ऋण के रूप में स्वीकृत ऋण के मामलों के संबंध में खुलासा प्रदान नहीं किया गया था।	अतिदेय ऋणों की वास्तविक राशि और समय जब तक ऋण का भुगतान किया जाना है, का पता नहीं लगाया जा सका

4.15 स्वायत्त निकायों के लेखों/पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का प्रस्तुतीकरण

सी.ए.जी. के डी.पी.सी. अधिनियम की धारा 19(3) के अनुसार, राज्यपाल/प्रशासक, लोकहित में राज्य या केन्द्र शासित प्रदेश, जैसा भी मामला हो, के विधान मण्डल द्वारा बनाए गए कानून द्वारा स्थापित निगम के खातों का लेखापरीक्षा करने का अनुरोध सी.ए.जी. से कर सकते हैं, और जहाँ इस तरह का अनुरोध किया गया है, सी.ए.जी. को ऐसे निगम के खातों को लेखापरीक्षा करने और इस तरह के लेखापरीक्षा के प्रयोजनों के लिए, ऐसे निगम की बही-खाता और लेखों तक पहुँच का अधिकार होगा।

धारा 19 के परे, जहाँ किसी भी प्राधिकरण या निकाय के खातों का लेखापरीक्षा किसी कानून के तहत अथवा द्वारा सी.ए.जी. को नहीं सौंपा गया है, वह, यदि इस प्रकार का अनुरोध राष्ट्रपति द्वारा, या राज्य के राज्यपाल द्वारा या विधान सभा वाले केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक द्वारा, जैसा भी मामला हो, किया गया हो, तो ऐसे निकाय या प्राधिकरण को खातों/लेखों का लेखापरीक्षा ऐसे नियम एवं शर्तों पर करेगा जैसा कि उनके और संबंधित सरकार के बीच सहमति हुई हो, और इस तरह के लेखापरीक्षा के उद्देश्य के लिए, उस निकाय या प्राधिकरण की बही-खाता और लेखा तक पहुँच का अधिकार होगा (धारा 20)।

निकाय या प्राधिकरणों के बकाया लेखे

सी.ए.जी. के (डी.पी.सी) अधिनियम, 1971 की धारा 19 और 20 के लेखापरीक्षा के तहत स्वायत्त निकायों के लेन-देन, परिचालन गतिविधियों और खातों के सत्यापन, लेनदेन की अनुपालन लेखापरीक्षा करने, आंतरिक प्रबंधन और वित्तीय नियंत्रण की समीक्षा, प्रणाली और प्रक्रियाओं की समीक्षा इत्यादि के संबंध में राज्य में आठ प्रतिवेदित स्वायत्त निकायों से संबंधित लेखा और लेखापरीक्षा की स्थिति का प्रस्तुतीकरण **तालिका 4.16** में दिया गया है।

तालिका 4.16: लेखा के प्रस्तुतीकरण का विवरण और स्वायत्त निकायों के लेखापरीक्षा की स्थिति

क्रम सं.	निकाय/प्रधिकरण के नाम	वर्ष जब तक लेखे प्रस्तुत किए गए	तक निर्गत एस.ए.आर.	विधानमंडल में एस.ए.आर. का उपस्थापन	टिप्पणियाँ
1	झारखण्ड राज्य न्यायिक सेवा प्राधिकरण (झालसा)	2016-17	2016-17	सूचित नहीं किया गया	वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए वार्षिक लेखा प्राप्त किए गए हैं और लेखापरीक्षा जारी है
2	झारखण्ड राज्य विद्युत विनियामक आयोग (जे.एस.ई.आर.सी)	2018-19	2011-12	03.03.2014	वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लेखे की लेखापरीक्षा जे.एस.ई.आर.सी. से लेखापरीक्षा अवलोकन के जवाब के अभाव में लंबित है। इसके अलावा, वर्ष 2015-16 से 2018-19 के लेखे की लेखापरीक्षा तकनीकी कारणों से संचालित नहीं किया गया है।
3	झारखण्ड राज्य राजमार्ग प्राधिकरण (एस.एच.ए.जे.)	2011-12 से 2017-18	2017-18	सूचित नहीं किया गया	एनट्रस्टमेंट के बाद लेखापरीक्षा पूरा किया गया और एस.ए.आर. वर्ष 2011-12 से 2017-18 अवधि के लिए 6 मार्च, 2020 को जारी किया गया। वर्ष 2018-19 के लिए वार्षिक लेखा प्रतीक्षित है।
4	राजेन्द्र आयुर्विज्ञान संस्थान (रिम्स)	2002-03 से 2009-10			डी.पी.सी. एक्ट, 1971 की धारा 19(3) के तहत एनट्रस्टमेंट की कमी के कारण लेखे की लेखापरीक्षा की शुरुआत अभी तक नहीं की गई है।
5	राष्ट्रीय अध्ययन एवं विधि अनुसंधान विश्वविद्यालय (एन.यू.एस. आर. एल.), राँची	कोई लेखा प्रस्तुत नहीं किया गया			एनट्रस्टमेंट प्राप्त किया गया, लेकिन आज तक कोई लेखा प्राप्त नहीं किया गया है।
6	राँची तंत्रिका मनोरोग एवं संबद्ध आयुर्विज्ञान (रिनपास)	कोई लेखा प्रस्तुत नहीं किया गया			न एनट्रस्टमेंट और न ही लेखा प्राप्त किया गया है।
7	झारखण्ड आवास बोर्ड, राँची	कोई लेखा प्रस्तुत नहीं किया गया			न एनट्रस्टमेंट और न ही लेखा प्राप्त किया गया है।
8	प्रतिपूरक वनीकरण प्रबंधन और नियोजन प्राधिकरण	कोई लेखा प्रस्तुत नहीं किया गया			आज तक न एनट्रस्टमेंट और न ही लेखा प्राप्त किया गया है।

झालसा के लेखापरीक्षित लेखे के संबंध में एस.ए.आर. के उपस्थापन संबंधित जानकारी सक्रिय अनुकरण के बावजूद सूचित नहीं की गई है। आगे, लेखापरीक्षा ने उपरोक्त तालिका में उल्लिखित चार निकायों के लेखों को प्रस्तुत करने के लिए

संबंधित प्राधिकरणों के साथ नियमित रूप से बात की गयी, लेकिन शुरुआत से ही इनके लेखे लेखापरीक्षा के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया है। हालाँकि, इन निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा नियमित रूप से संचालित किए जा रहे हैं।

विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम/निगम/कम्पनियाँ

कंपनी अधिनियम 2013 कहता है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए कंपनियों के वित्तीय विवरणों को संबंधित वित्तीय वर्ष के समापन से छः माह के भीतर अर्थात् अगले वित्तीय वर्ष के 30 सितम्बर तक अंतिम रूप दिये जाने की आवश्यकता होती है। समय पर लेखा जमा करने में विफलता, कंपनी के अधिकारियों को अधिनियम के तहत दण्डात्मक प्रावधान के लिए उत्तरदायी बनाता है।

31 दिसम्बर 2020 तक लेखा के अंतिम रूप देने में सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पी.एस.यू.) द्वारा की गई प्रगति का विवरण निम्न तालिका 4.17 प्रदान करती है।

तालिका 4.17: कार्यशील और गैर-कार्यशील सार्वजनिक क्षेत्र इकाइयों के खातों को अंतिम रूप देने से संबंधित स्थिति

क्र. सं.	विवरण	कार्यरत	गैर-कार्यरत	कुल
1	पी.एस.यू की संख्या	28	03	31
2	बकाया खातों वाले पी.एस.यू की संख्या	28	03	31
3	बकाया खातों की संख्या	97	05	102
4(अ)	छः वर्षों से अधिक बकाया वाले पी.एस.यू की संख्या	04	00	04
4(ब)	उपरोक्त पी.एस.यू में बकाया खातों की संख्या	33	00	33
5(अ)	तीन से पांच वर्षों के बीच बकाया वाले पी.एस.यू की संख्या	13	01	14
5(ब)	उपरोक्त पी.एस.यू में बकाया खातों की संख्या	50	03	53
6(अ)	एक से दो वर्षों के बीच बकाया वाले पी.एस.यू की संख्या	11	02	13
6(ब)	उपरोक्त पी.एस.यू बकाया खातों की संख्या	14	02	16
7	बकायों का विस्तार (वर्षों में)	1 से 10	1 से 3	1 से 10

स्रोत: कंपनियों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना से संकलित आँकड़े।

उपरोक्त स्थिति, संबंधित प्रशासनिक विभागों और विशेष रूप से वित्त विभाग, द्वारा चूककर्ता कंपनियों द्वारा कंपनी अधिनियम के प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करने की विफलता को दर्शाती है। हालाँकि, वर्ष 2019-20 के लिए कंपनियों के लेखे दिसम्बर 2020 तक प्राप्त नहीं हुए हैं।

यह देखा गया है कि 10 कंपनियाँ अपने लेखे जमा करने में लगातार चूक करती रही और कंपनी के प्रावधानों के विरुद्ध 30 सितम्बर 2020 तक उनके तीन से 10 के बीच वार्षिक लेखों का बकाया था।

अनुशंसा 6: राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करने के लिए उचित उपाय करने की आवश्यकता है कि लंबित लेखे को संकलित किया जाए और एक निश्चित समय सीमा के भीतर लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत किया जाए ताकि वित्तीय अनियमितताएँ, यदि कोई हो तो, असंसूचित ना रहे।

4.16 निकायों और प्राधिकरणों को दिए गए अनुदानों/ऋणों के विवरणों का अप्रस्तुतीकरण

निकायों एवं प्राधिकरणों जिन्हें समेकित निधि से ऋणों या अनुदानों के माध्यम से काफी हद तक वित्तपोषित किया जाता है या जो विशिष्ट उद्देश्यों के लिए ऐसे ऋण या अनुदान प्राप्त करते हैं, उन्हें सी.ए.जी द्वारा लेखापरीक्षा किया जाता है।

अभी तक, राज्य में 70 ऐसे प्रतिवेदित निकाय एवं प्राधिकरण हैं।

संवीक्षा से पता चला कि 70 निकायों/प्राधिकरणों में से, किसी भी निकाय/प्राधिकरण ने 20 फरवरी 2020 तक अपने अद्यतन खाते प्रस्तुत नहीं किए, जबकि चार² निकायों/प्राधिकरणों में से, किसी भी निकाय/प्राधिकरण ने, शुरुआत से, अपने लेखे को लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं किया। 66 निकायों एवं प्राधिकरणों का लेखापरीक्षा पूरा कर लिया गया है जैसा कि परिशिष्ट 4.3 में वर्णित है।

आगे, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तों) अधिनियम, 1971 की धारा 14 एवं 15 के तहत सरकार/ विभागाध्यक्ष को लेखापरीक्षा के लिए प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है:

- विभिन्न संस्थानों को दी गई वित्तीय सहायता के बारे में विस्तृत जानकारी,
- उद्देश्य जिसके लिए सहायता स्वीकृत की गई है, और
- संस्थानों का कुल व्यय

हालाँकि, राज्य के किसी भी विभाग ने प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को जनवरी 2021 तक ऐसा कोई आँकड़ा उपलब्ध नहीं कराया था।

4.17 दुरुपयोग, हानि, चोरी इत्यादि

झारखण्ड वित्तीय नियमावली का नियम 31 उल्लेखित करता है कि गबन या अन्यथा द्वारा लोक धन, सरकारी राजस्व भंडारों या अन्य सम्पत्ति के नुकसान के बारे में कार्यालय द्वारा उच्चतर अधिकारी, वित्त विभाग के साथ-साथ महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड को तुरंत सूचित किया जाना चाहिए। यहाँ तक कि जब ऐसे नुकसान की प्रतिपूर्ति इसके लिए जिम्मेदार व्यक्ति द्वारा कर दी गई हो इसे सूचित करना अपेक्षित है। जैसे ही संदेह होता है कि हानि हुई है, ऐसी सूचना

² (i) झारखंड राज्य हिन्दू धर्म ट्रस्ट परिषद (ii) कार्यकारी निदेशक, बंजर भूमि विकास बोर्ड, झारखण्ड (iii) सी.ए.एम.पी.ए. (iv) वन विकास प्राधिकरण

प्रस्तुत की जानी चाहिए तथा पूछताछ के आधार पर विलम्ब नहीं की जानी चाहिए। प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) ने सूचित किया है कि राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय को कोई सूचना अग्रेषित नहीं की गई थी।

हालाँकि, पिछले वर्षों में, लेखापरीक्षा अनुरोध के जवाब में वित्त विभाग (एफ.डी.) ने विभागों को सूचना देने का निर्देश दिया था और विभागों ने डी.डी.ओ. को अनुरोध दिया था कि वे लेखापरीक्षा के लिए अपेक्षित सूचना प्रदान करें जो यह दर्शाता है कि वित्त विभाग (एफ.डी.) के पास ऐसे मामलों की निगरानी के लिए नियम 31 के तहत कोई आवश्यक डेटाबेस उपलब्ध नहीं थी। इस प्रकार, एफ.डी. किसी भी समय इस तरह के मामलों की संख्या और इसकी स्थिति को बताने में असमर्थ थी।

4.18 राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर अनुवर्ती कार्रवाई

प्रत्येक राज्य में, पी.ए.सी./वित्त विभाग को विधान मण्डल में प्रतिवेदन के उपस्थापन के एक महीने के भीतर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रस्तुत कंडिका पर एक स्वप्रेरित व्याख्यात्मक टिप्पणी (ई.एन.) प्रदान करने की आवश्यकता होती है। सम्बंधित विभागों को प्रतिवेदन उपस्थापन के तीन महीने के भीतर महालेखाकार को (पी.ए.सी. को विवीक्षा एवं अग्रतर संचरण हेतु) की गई कार्रवाई की टिप्पणी (ए.टी.एन.) प्रदान करने का प्रावधान है।

लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) ने वर्ष 2011-12 के लिए राज्य के वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की कंडिका 2.4.4 (पिछले वर्षों से संबंधित प्रावधानों से आधिक्य व्यय) पर चर्चा की थी और ₹ 8,120.63 करोड़ में से ₹ 8,120.12 करोड़ को पी.ए.सी. की सिफारिश पर विनियमित (13.01.2014) किया था। उस तारीख के बाद प्रावधानों पर किसी आधिक्य व्यय को विनियमित नहीं किया गया, क्योंकि इस संबंध में पी.ए.सी. द्वारा कोई सिफारिश नहीं की गई। इसके आगे, 2008-09 से 2017-18 की अवधि के लिए अधूरी योजनाओं, आकस्मिकता निधि से अग्रिम, प्रावधानों से आधिक्य व्यय, निधियों के पर्याप्त प्रत्यर्पण इत्यादि पर राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के 130 कंडिका 31 दिसम्बर 2020 तक पी.ए.सी. में चर्चा के लिए बकाया थे। 2019-20 के दौरान राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर कोई चर्चा नहीं हुई।

4.19 निष्कर्ष

मार्च 2020 तक एकत्रित ₹ 550.18 करोड़ राशि का श्रम उपकर को श्रम कल्याण बोर्ड (अक्टूबर 2020) में स्थानांतरित नहीं किया गया जिससे संबंधित वर्षों के दौरान (2008-20) राजस्व अधिशेष में वृद्धि हुई और राजकोषीय घाटे में कमी हुई।

झारखण्ड राज्य विद्युत नियामक आयोग (जे.एस.ई.आर.सी.) द्वारा एकत्रित शुल्क को लोक लेखा से बाहर जे.एस.ई.आर.सी. के राष्ट्रीयकृत बैंक खाते में रखी गई थी। इस प्रकार, 2014-15 से 2019-20 के दौरान राज्य के लोक लेखा के बाहर ₹ 32.90 करोड़ की प्राप्तियाँ रखी गईं। इसी प्रकार, सितम्बर 2018 से मार्च 2020 के दौरान पर्यावरण प्रबंधन कोष के रूप में एकत्रित ₹ 3.08 करोड़ की राशि भी व्यक्तिगत बही खाता लेखे से बाहर रखे गए थे।

राज्य में 31 मार्च, 2020 तक ₹ 69,702.99 करोड़ राशि के 29,358 उपयोगिता प्रमाणपत्र (यू.सी) 2019-20 तक विभिन्न विभागों के पास बकाया थे।

आकस्मिक विपत्र पर धनराशि का आहरण और निर्धारित समय के भीतर विस्तृत विपत्र को जमा न करने से न केवल वित्तीय अनुशासन भंग होता है, बल्कि सार्वजनिक धन का दुरुपयोग और गलत प्रथाओं का जोखिम भी रहता है। 31 मार्च 2020 को, 2019-20 तक आहरित आकस्मिक विपत्र के विरुद्ध भारी मात्रा में ₹ 6,444.44 करोड़ के विस्तृत विपत्र (18,219) जमा नहीं किए गए।

राँची
दिनांक

(इन्दु अग्रवाल)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

